Организация Объединенных Наций

S/2004/932



Совет Безопасности

Distr.: General
30 November 2004
Russian
Original: English

Письмо Генерального секретаря от 17 ноября 2004 года на имя Председателя Совета Безопасности

Как указано в моем докладе Совету Безопасности о Миссии Организации Объединенных Наций по делам Временной администрации в Косово от 30 июля 2004 года (S/2004/613), после мартовских событий я обратился к послу Каю Эйде (Норвегия) с просьбой провести всесторонний обзор политики и практики всех сторон в Косово и подготовить рекомендации в качестве основы для дальнейшего поиска пути вперед в соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности. Посол Эйде представил мне свой доклад, который я препроводил Вам в своем письме от 6 августа 2004 года (см. приложение I).

В своем письме я указал, что мною ведется рассмотрение содержащихся в докладе рекомендаций и что в надлежащие сроки я вновь обращусь в Совет со своими рекомендациями после проведения соответствующих консультаций. Завершив эти консультации, я хотел бы теперь представить свои рекомендации в отношении дальнейшего поиска пути вперед в Косово, которые прилагаются к настоящему письму (см. приложение II).

Будут признателен, если Вы доведете настоящее письмо и приложения к нему до сведения членов Совета Безопасности.

(*Подпись*) Кофи А. **Аннан**

04-63224 (R) 141204 151204

Приложение I

Письмо Генерального секретаря от 6 августа 2004 года на имя Председателя Совета Безопасности

Как указано в моем докладе Совету Безопасности о Миссии Организации Объединенных Наций по делам Временной администрации в Косово от 30 июля 2004 года (S/2004/613), после мартовских событий я обратился к послу Каю Эйде (Норвегия) с просьбой провести всесторонний обзор политики и практики всех сторон в Косово и подготовить рекомендации в качестве основы для дальнейшего поиска пути вперед в соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности. Посол Эйде представил мне свой доклад, который прилагается к настоящему письму (см. добавление).

Мною ведется рассмотрение содержащихся в докладе рекомендаций. В надлежащие сроки я вновь обращусь в Совет со своими рекомендациями после соответствующих консультаций, в том числе с моим только что назначенным Специальным представителем по Косово Сёреном Ессеном-Петерсеном.

Я хотел бы воспользоваться представившейся возможностью, чтобы официально выразить признательность послу Эйде за выполнение этого задания и представление мне на рассмотрение отличного доклада.

Будут признателен, если Вы доведете доклад до сведения членов Совета Безопасности.

(*Подпись*) Кофи А. **Аннан**

Добавление

Доклад о ситуации в Косово

Резюме и рекомендации

Резюме

Обстановка в Косово (Сербия и Черногория) характеризуется нарастающим чувством неудовлетворенности и разочарования. С точки зрения албанского большинства в Косово, основная причина не имеет межэтнического характера, а вытекает из совершенно очевидной серьезной нехватки экономических возможностей и отсутствия ясной политической перспективы. Как заявил один студент из числа косовских албанцев, «вы дали нам свободу, но не будущее». Косовские сербы полагают — также совершенно обоснованно, — что они являются жертвами кампании, проводимой с целью свести их присутствие в Косово к рассеянному проживанию в сельской местности.

Имевшие место в марте акты насилия застали международное сообщество врасплох. Оно не смогло оценить настроения среди населения и осознать глубину неудовлетворенности большинства и степень уязвимости меньшинств. Складывалось такое впечатление, что в международном сообществе во главе с Миссией Организации Объединенных Наций по делам Временной администрации в Косово (МООНК) царит замешательство, что ему не хватает целеустремленности и внутренней сплоченности. МООНК стала главным объектом критики со всех сторон, хотя она также является жертвой отсутствия четкой политической перспективы.

Вместе с тем в ходе наших визитов были отмечены позитивные тенденции. Это новое настроение стало результатом четких сигналов со стороны международного сообщества. Косовские албанцы теперь, по всей видимости, признают, что они сделали «слишком мало и слишком поздно» для того, чтобы предотвратить имевшее место в марте насилие. Они понимают, что это насилие нанесло урон их репутации и подорвало поддержку со стороны международного сообщества. Теперь они должны приложить серьезные усилия с целью заверить международное сообщество и сербов в том, что они будут принимать меры для ликвидации причиненного насилием ущерба, а также реально развивать местное самоуправление с предоставлением сербам большей самостоятельности в районах, где их доля в общей численности населения более высока, и механизмы, которые позволят им отстаивать и развивать свою самобытность. Выполнение этих обязательств будет способствовать возвращению тех, кто был вынужден уехать, и возвращению сербских руководителей к участию в политическом процессе. Сербы понимают, что они не могут и не должны оставаться за рамками политического процесса, когда видно, что руководители албанского большинства в Косово принимают меры с целью удовлетворить их требования. Поэтому сербы, по всей видимости, проявляют бóльшую готовность участвовать в общих усилиях, хотя решения о принятии участия в выборах и возвращении во временные институты самоуправления пока принято не было. Дальнейшее нежелание участвовать в процессе лишит их также поддержки, которой они сейчас пользуются у международного сообщества. Подписанная 14 июля совместная декларация отражает эти позитивные тенденции. В рамках этих усилий следует также учитывать интересы других меньшинств.

Первым испытанием, с которым мы сейчас сталкиваемся, является необходимость сохранения мощного давления для обеспечения прогресса в вышеупомянутых приоритетных областях. Если прогресс будет недостаточным, будет весьма сложно — а то и невозможно — ликвидировать ущерб, причиненный мартовским насилием. Международному сообществу будет крайне трудно вновь овладеть инициативой и вернуть утраченное доверие. Еще более важное значение имеет то обстоятельство, что руководителям косовских албанцев будет сложно восстановить свою репутацию, а косовским сербам — постепенно вернуться к участию в политических процессах и октябрьских выборах. Намеченный график, действительно, является весьма напряженным.

Второе испытание связано с решением задач в промежуточный период, включая передачу все более широкого круга ведения и все более значительных полномочий институтам в Косово и осуществление более динамичной политики соблюдения стандартов. Вопрос о передаче власти является ключевым требованием косовских албанцев. Международное сообщество должно пойти навстречу и передать компетенцию на всех возможных направлениях, в максимально возможной степени вовлекая временные институты в Косово в деятельность на основных направлениях, с тем чтобы развить чувство ответственности и передать соответствующий опыт.

Вместе с тем осуществление далеко идущей политики передачи полномочий должно сопровождаться двумя другими важнейшими элементами: Специальному представителю Генерального секретаря надлежит быть готовым к проведению жесткой политики вмешательства и санкций в случаях неприемлемого поведения. Кроме того, следует осуществлять более широкомасштабную и систематическую политику создания потенциала.

Нынешняя политика «сначала стандарты, затем статус» не пользуется доверием. Внедрение целого комплекса довольно высоких стандартов, прежде чем начнутся переговоры о статусе, представляется недостижимой целью. Внедрение стандартов должно рассматриваться в качестве неотъемлемого элемента более широкой политики и выступать в качестве руководящего принципа усилий по приближению Косово к европейским стандартам даже по завершении переговоров о будущем статусе. Это позволит всем сосредоточить внимание на ряде более непосредственных приоритетов, отражающих насущные потребности, вкупе с более долгосрочной перспективой. Это повысит шансы удовлетворения ряда ключевых условий, когда начнутся переговоры о будущем статусе. Эти приоритетные цели должны быть достижимыми, а результаты ощутимыми, с конкретной отдачей на местах, обеспечением нормализации обстановки в отношениях между большинством и меньшинствами и повышением доверия к международному сообществу. Основывающаяся на приоритетах и реалистичная политика в области стандартов облегчит наши усилия по наращиванию давления и позволит более убедительно объяснять всем то, что от них ожидают. Серию мероприятий по пересмотру стандартов под руководством Специального представителя Генерального секретаря и при всестороннем участии Контактной группы можно было бы провести до запланированного на середину 2005 года обзора.

Третье испытание связано с подготовкой к обсуждениям, касающимся будущего статуса. Откладывать эту подготовку больше нельзя. Для ее начала не будет какого-либо идеального или даже подходящего момента. Хотя можно

ожидать постепенного сокращения международного присутствия в Косово, экономическая ситуация будет продолжать ухудшаться, а разочарование и неудовлетворенность среди населения Косово — нарастать. Скорейшая постановка вопроса о будущем статусе представляется — в общем и целом — более эффективным вариантом и, вероятно, является неизбежной.

Поэтому Организации Объединенных Наций надлежит вместе с основными заинтересованными государствами-членами начать свой процесс анализа. Некоторые из основных соображений в контексте анализа будущего статуса отражены в основной части доклада.

Международному сообществу надлежит активизировать свой диалог с Белградом. У белградских властей складывается впечатление о том, что их недостаточно вовлекают в этот процесс. Это впечатление следует изменить в кратчайшие сроки. Белград, конечно, будет одной из сторон в будущих переговорах о статусе. Поддержка и участие Белграда будет также ключом к успеху на всех без исключения этапах процесса.

Реорганизация Миссии неизбежна; ее цель — придать работе МООНК новый импульс, свести воедино различные ее компоненты и на более организованной основе сконцентрировать внимание на ключевых приоритетах. Особое внимание на данном этапе следует уделять решению вопросов на уровне общин с учетом насущных задач. Вместе с тем полная перестройка на данном этапе была бы контрпродуктивной и привела бы к углублению внутренних разногласий и дальнейшей путанице именно в тот момент, когда нужно сосредоточить усилия на решении насущных вопросов существа. Сначала нужно незамедлительно осуществить рационализацию и пересмотр структуры МООНК при сохранении основ, а затем начать подготовку к основательной реорганизации, которую нужно будет осуществить в будущем году при завершении подготовки в начале 2005 года. В преддверии обсуждения вопроса о будущем статусе Организации Объединенных Наций надлежит подготовиться к постепенному сокращению своего присутствия одновременно с параллельным наращиванием присутствия Европейского союза и сохранением присутствия Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Затем придет время ликвидировать структуру, основанную на функционировании различных компонентов. Вопрос о передаче ответственности за деятельность полиции Европейскому союзу и ОБСЕ в рамках коренной реорганизации следует рассмотреть на раннем этапе обсуждений.

Международное сообщество сталкивается с важными задачами на нескольких этапах: насущные острые потребности как следствие мартовского насилия; задачи промежуточного периода, состоящие в пересмотре политики «сначала стандарты, затем статус» и в передаче более широких полномочий; важнейший этап подготовки переговоров о будущем статусе; наконец, поддержка результатов таких переговоров. Совершенно очевидно, что эти задачи, многие из которых придется решать параллельно, потребуют комплексного, всеобъемлющего стратегического плана. Он должен будет основываться на обязательствах всех основных международных организаций и заинтересованных государств-членов. МООНК не сможет мобилизовать необходимые усилия и доверие, чтобы выполнить свои обязанности, без решительной поддержки со стороны международного сообщества в целом.

Поэтому необходимо в срочном порядке приложить более согласованные усилия с целью обеспечить, чтобы международное сообщество смогло вновь овладеть инициативой и сохранять ее на протяжении всего 2005 года. Нужно будет разработать скоординированную стратегию. Всестороннее и согласованное участие Европейского союза как в политической, так и в экономической сферах будет иметь колоссальное значение. Необходимо будет сформулировать комплекс экономических и политических стимулов и сдерживающих факторов. ОБСЕ и Совет Европы должны сыграть видную роль в рамках более интенсивных усилий по созданию потенциала. Кроме того, Организации Североатлантического договора (НАТО) надлежит обеспечить поддержание адекватного присутствия в течение предстоящих самых критических периодов, которые будут связаны с процессом определения будущего статуса.

МООНК не сможет также функционировать эффективным образом без постоянной и решительной поддержки со стороны Совета Безопасности и Контактной группы. Международное сообщество не может позволить себе действовать разобщенно, без надлежащей координации и нередко в духе соперничества. Ставки слишком высоки, а поставленные задачи требуют слишком больших усилий.

Рекомендации

Основные рекомендации доклада, соответственно, таковы:

- В консультации с соответствующими партнерами следует разработать всеобъемлющую комплексную стратегию на период с настоящего момента до конца 2005 года. В настоящем докладе сформулированы элементы такой стратегии. Обсуждения с Советом Безопасности, другими организациями и ключевыми государствами-членами должны быть организованы в начале осени с целью обеспечить выделение ресурсов и оказание поддержки, необходимых для осуществления этой стратегии.

- Необходимо прилагать неустанные усилия с целью закрепить нынешние позитивные тенденции и обеспечить, чтобы непосредственные задачи решались убедительным образом. Это предполагает обеспечение наглядного прогресса в таких областях, как безопасность, реконструкция, судебное преследование тех, кто несет ответственность за мартовские события, и реформа местных органов управления. Это имеет отношение к предоставлению сербам таких гарантий, которые позволили бы уехавшим вернуться домой, а их руководителям вновь принять участие в политических процессах.

- Политику «сначала стандарты, затем статус» следует немедленно заменить динамичной политикой в области стандартов, основывающейся на приоритетах, в рамках общей комплексной стратегии с целью содействовать упорядоченному проведению обсуждений, касающихся будущего статуса, а также усилиям по интеграции на региональном уровне и в масштабах всей Европы. Три промежуточных обзора стандартов должны быть запланированы до проведения обзора, намеченного на середину 2005 года.

- Необходимо безотлагательно начать осуществление далеко идущей политики передачи более широких полномочий, что позволит обеспечить

бóльшую сопричастность и ответственность, а также подотчетность временных органов самоуправления. Это должно предусматривать учреждение новых министерств энергетики, юстиции и по вопросам общин, прав человека и возвращения.

- Необходимо разработать и осуществить процесс постепенной передачи оперативного контроля за Косовской полицейской службой (КПС) временным институтам самоуправления, тогда как МООНК будет сохранять общий контроль за выполнением полицейских задач. Необходимо незамедлительно обеспечить надлежащую подготовку и оснащение подразделений КПС для решения задач в связи с возможными гражданскими беспорядками. Нужно изучить возможность передачи остальных обязанностей Организации Объединенных Наций в сфере полицейского контроля Европейскому союзу или ОБСЕ.
- Специальный представитель Генерального секретаря должен быть готов к более широкому и незамедлительному использованию санкций и осуществлению вмешательства. Следует составить перечень возможных мер.
- Настоятельно необходима более согласованная и далеко идущая политика в области создания потенциала, которую надлежит разработать и осуществлять под руководством ОБСЕ.
- Нынешним летом необходимо обеспечить рекомендации и пересмотр структуры МООНК в целях придания нового импульса и осуществления более согласованных усилий в связи с важнейшими задачами. В 2005 году надлежит произвести более всеобъемлющую реорганизацию международного присутствия с постепенным сокращением МООНК по мере приближения завершения ею своего мандата и передачи обязанностей другим органам и организациям. Подготовка к такой передаче полномочий региональным организациям должна начинаться заблаговременно на основе достигнутых договоренностей и в рамках общей стратегии.
- Европейскому союзу надлежит в срочном порядке разработать стратегию экономического развития, консолидировать свое присутствие в различных частях Косово и укрепить свою общую приверженность.
- НАТО должна сохранять присутствие своих Сил для Косово, которые необходимы для обеспечения безопасной обстановки, в целях поддержания адекватного уровня численности сил в ходе процесса определения будущего статуса.
- Международное сообщество в целом должно принять в этом процессе более согласованное и скоординированное участие.
- Необходимо безотлагательно начать более активный и всеобъемлющий диалог с Белградом.
- Необходимо создать международный консультативный механизм высокого уровня по Косово с привлечением ключевых стран и организаций.
- Нынешней осенью Организация Объединенных Наций должна начать серьезное зондирование вопроса о будущем статусе.

I. Введение

1. Согласно Вашему докладу о Миссии Организации Объединенных Наций по делам Временной администрации в Косово (МООНК) от 30 апреля 2004 года (S/2004/348), Вы обратились ко мне с просьбой произвести оценку политики на основе прилагаемого круга ведения. При подготовке доклада назначенная Вами группа сначала провела всеобъемлющую серию встреч в Косово и Белграде (Сербия и Черногория), Вене, Брюсселе и Нью-Йорке. На заключительном этапе нашей работы я вновь совершил поездку в Белград и Приштину для проведения еще одной серии обсуждений с основными политическими руководителями. В целом, мы провели встречи с весьма широким кругом деятелей: представителями международных организаций и учреждений, политическими руководителями на уровне правительства и муниципалитетов, религиозными лидерами и представителями гражданского общества и студенческих организаций. Соображения и рекомендации, предлагаемые Вашему вниманию ниже, отражают мое тщательно взвешенное мнение относительно того, где мы сейчас находимся и как нам следует действовать дальше в соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности.

II. Политическая обстановка

2. Сегодня обстановка в Косово характеризуется нарастающим чувством неудовлетворенности и разочарования. В различных формах это затрагивает все элементы общества — косовских албанцев, сербов и другие меньшинства. Наша нынешняя политика расценивается в качестве статичной и неспособной реагировать на реальные проблемы, стоящие перед Косово. Несущественные корректировки будут лишь способствовать усугублению разочарования, росту угрозы новых вспышек насилия, дальнейшему подрыву репутации Косово и ослаблению международного сообщества. Прибытие нового Специального представителя Генерального секретаря на короткий срок даст возможность вернуть инициативу. Он должен прибыть с новой, согласованной и динамичной стратегией, в рамках которой кратковременные меры более четко вписываются в долгосрочную перспективу. Его прибытие надлежит использовать для мобилизации решительной поддержки со стороны более широких кругов международного сообщества на основе общего видения ситуации и единства целей. Кроме того, частью этой стратегии должен стать новый «контракт» между международным сообществом, лидерами албанского большинства в Косово и сербскими руководителями. Долгосрочная перспектива должна состоять в рассмотрении будущего статуса Косово. Не предопределяя будущего статуса, новая стратегия должна основываться на понимании того, что вопрос о будущем статусе должен быть скоро решен.

Косовские албанцы

3. Руководство албанского большинства в Косово считает наш нынешний подход политикой статус-кво, которая может лишь привести к дальнейшему ухудшению сложной социально-экономической обстановки. Эту точку зрения широко поддерживает большинство населения, страдающего от безработицы, уровень которой достиг 60–70 процентов, и сокращения поступлений от меж-

дународных доноров, а также денежных переводов от соотечественников за границей. Они считают нынешнюю политику попыткой отложить нерешенный вопрос о будущем статусе Косово, лишить их политической «дорожной карты» и будущего, необходимых для решения политических и экономических задач. Хотя в других постконфликтных ситуациях международное сообщество подчеркивало необходимость повышения ответственности местных деятелей, в Косово они наблюдают обратное. Почти неизбежно МООНК стала главным объектом широкой критики — в силу недостаточно компетентного управления Косово и отсутствием готовности (или мандата) содействовать продвижению Косово к решению вопроса о будущем статусе. Урон, нанесенный ее репутации, подтвердился, когда совместная декларация албанских и сербских руководителей в Косово, касающаяся, в частности, вопросов реконструкции и возвращения перемещенных лиц, была подписана 14 июля в присутствии представителей Соединенных Штатов Америки и Европейского союза, но без представителей МООНК.

4. Тем не менее большинство албанских политиков Косово, вероятно, понимают, что имевшее место в марте насилие подорвало репутацию Косово и поддержку со стороны международного сообщества и может оказать негативное воздействие на их политические планы. Они осознают, что необходимо приложить серьезные усилия во избежание новых вспышек насилия и что от них ожидают позитивных шагов навстречу сербам с целью облегчить их возвращение. В апреле политические деятели косовских албанцев, признавая на словах ущерб репутации Косово, причиненный мартовскими событиями, не горели желанием взять на себя ответственность за предотвращение насилия. Сейчас налицо более явная готовность признать, что их реакция на совершенное в марте насилие была слишком незначительной и запоздалой. В ходе встреч, проведенных с руководителями косовских албанцев, все они подчеркивали свою приверженность необходимости подать сербам и международному сообществу ободряющий сигнал и двигаться вперед в соответствии с этим сигналом. Теперь они должны продемонстрировать международному сообществу и сербам свою добрую волю, приняв меры по ликвидации ущерба, причиненного насилием, а также посредством развития реальных институтов местного управления. Упоминаемое в пункте 3 совместное заявление подтверждает это впечатление о подлинной приверженности. Однако косовские албанцы подчеркивают также необходимость дальнейшей передачи полномочий временным институтам самоуправления. Они предостерегают, что в отсутствие такой передачи и сдвигов в деле налаживания обсуждений вопроса о будущем статусе, нынешнее чувство разочарования углубится.

5. Мартовские события четко продемонстрировали, что экстремисты готовы нагнетать межэтническую напряженность и добиваться дальнейшего уменьшения доли сербского населения в Косово. Поддержка таких экстремистов подпитывается ощущением того, что сербские руководители в Белграде и Косово сдерживают процесс определения будущего статуса. Однако антисербские настроения вряд ли находят благодатную почву среди широких слоев населения. Например на встречах с албанскими студентами Косово межэтнические отношения почти не упоминались. Главным предметом их обеспокоенности являются плачевные перспективы в плане занятости. Один из них сформулировал волнующую их проблему следующими словами: «Вы дали нам свободу, но не будущее».

Косовские сербы и Белград

6. Мартовские события были расценены косовскими сербами и Белградом в качестве кульминации процесса выживания сербов из Косово, особенно из всех основных городов, чтобы сократить масштабы их присутствия до уровня рассеянного проживания в деревнях, за исключением севера. У сербов и других меньшинств сильно ощущение того, что международное сообщество их бросило и оставило незащищенными, несмотря на значительное военное и гражданское присутствие. Их доверие подорвано.

7. После этих событий косовские сербы не участвовали в работе временных институтов самоуправления и обусловливают свое возвращение требованиями, связанными с реконструкцией и возвращением перемещенных лиц, привлечением к ответственности виновных, безопасностью и развитием реформы местного управления. Если этим требованиям не будет уделено серьезного внимания, перспективы возвращения сербов во временные институты самоуправления и их участия в предстоящих всеобщих выборах будут сомнительными. Вместе с тем сербские политические деятели понимают, что международное сообщество теперь более внимательно прислушивается к их озабоченностям. Они сознают, что дальнейший отказ от участия в политическом процессе может поставить под угрозу внимание и поддержку, которые им сейчас оказывает международное сообщество, особенно когда видно, что албанские деятели Косово принимают меры по удовлетворению их требований. В течение последних недель состоялось несколько встреч с участием албанских и сербских представителей в Косово. Тон этих встреч стал более примирительным, и сербы, по всей видимости, в большей степени готовы участвовать в общих усилиях. В качестве конструктивного шага следует вновь отметить вышеупомянутое совместное заявление.

8. Проявленная Белградом сдержанность в реагировании на акты насилия на межэтнической почве была позитивно встречена международным сообществом. Теперь, когда президентские выборы в Сербии позади, в начале следующего года могут пройти выборы в парламент. Политические руководители в Белграде вновь будут стремиться обеспечить сбалансированность между призывами международного сообщества и изъявлением обеспокоенности в связи с предстоящими выборами. Политические руководители в Белграде хорошо понимают важное значение участия в процессах, связанных с Косово. Однако они должны также продемонстрировать населению, что международное сообщество и политические деятели косовских албанцев откликаются на их требования. Без согласованных усилий по вовлечению Белграда в конструктивный диалог сербы вряд ли примут участие в выборах и работе институтов в Косово. В Белграде прочно сложилось такое впечатление, что такого диалога не происходит, а это подрывает репутацию МООНК. Этот диалог с Белградом следует активизировать, с тем чтобы обеспечить поддержку в достижении прогресса по ряду вопросов. Кроме того, Белград будет выступать стороной в будущих переговорах по статусу и должен быть вовлечен в диалог и процесс укрепления доверия в кратчайшие сроки.

9. Центральное место в политической жизни Косово во все большей степени будут теперь занимать выборы в Скупщину, намеченные на 23 октября. С созданием новых политических партий и движений косовских албанцев предвыборная кампания будет напряженной. В то же время участие сербов, как упо-

миналось выше, под вопросом. Существует реальная опасность межалбанского насилия в дополнение к постоянной угрозе актов насилия против меньшинств.

Международное сообщество

10. Имевшее место в марте насилие застало международное сообщество врасплох. Реакция как военной, так и гражданской сторон была запоздалой и невнятной. Некоторые охарактеризовали удивление и нерешительность международного сообщества во время мартовского насилия как результат «провала разведки». Недостаточная разведывательная работа вполне могла помешать нам выявить экстремистов и принять ответные меры в связи с их действиями. Однако в действительности проблема имеет значительно более глубокие корни; международное сообщество не смогло оценить настроения большинства населения и степень его неудовлетворенности и раздражения. Оно не смогло также понять возможности экстремистов мобилизовать поддержку для насилия на этнической почве и уязвимость меньшинств, прежде всего сербского населения.

11. За очень небольшим исключением усилия международного сообщества свелись к проведению нединамичной, замкнутой, раздробленной и рутинной операции. Поэтому сложилось впечатление, что в международном сообществе царит замешательство, что ему не хватает целеустремленности и внутренней сплоченности. После восстановления спокойствия различные международные организации и субъекты приступили к осуществлению своих мероприятий по «извлечению уроков», направленных на повышение качества их работы. Эти мероприятия по «извлечению уроков» подтвердили, что международное сообщество является раздробленным и не имеет направляющей силы. Они убедительно продемонстрировали, что используемый план является недостаточно рациональным и объединяющим. Международное сообщество оставило крупную, но не имеющую адекватных ресурсов Миссию без надлежащей политической поддержки и, что еще хуже, без политических ориентиров. Вместе с тем международные организации на местах и, в частности, МООНК также стали жертвами, что объясняется отсутствием ориентиров и общего плана, выработанного международным сообществом. Для МООНК такая ситуация была неприемлемой. В отсутствие стратегии, предусматривающей наличие каких-либо ориентиров, члены Миссии привыкли на эту тему «не распространяться». Такая ситуация оказалась бы сложной для любой международной миссии в любой части мира. В данной ситуации то внимание, которое стало вновь уделяться Косово после мартовских событий Советом Безопасности и, в частности, странами — членами Контактной группы, имело огромное значение. Это помогло поддержать усилия Миссии в условиях отсутствия гражданского руководства на местах и четкой политики.

12. Сегодня, по мнению косовских албанцев, международное сообщество из силы, «открывающей перспективы», превратилось в силу, «стоящую на пути». В глазах косовских сербов, из силы, обеспечившей возвращение столь многих людей, оно в настоящее время превратилось в силу, которая не в состоянии обеспечить возвращение столь немногих. Для сложившегося положения характерны тенденции, из-за которых, если они не будут исправлены, все мы окажемся в еще более неуправляемой ситуации. Продолжится сокращение Сил для Косово (СДК), и неизбежно они станут слабее. Полиция МООНК также столкнется с серьезными проблемами, связанными с сохранением своей нынешней

численности. Экономическое положение будет ухудшаться и далее. При этом усилится чувство разочарования у населения и повысится вероятность возникновения беспорядков.

13. Прибытие нового Специального представителя Генерального секретаря дает возможность улучшить результаты деятельности Организации Объединенных Наций и повысить ее престиж, а также вновь завладеть инициативой. Кроме того, оно должно использоваться для укрепления потенциала всего международного сообщества в деле разработки и осуществления общей стратегии в период до конца 2005 года. Эти усилия должны включать в себя более комплексное политическое и экономическое участие со стороны Европейского союза, готовность прилагать активные и устойчивые усилия по созданию потенциала со стороны ОБСЕ и Совета Европы, а также четко выраженную готовность со стороны СДК оставаться на местах, пока это необходимо, при сохранении необходимой численности. Сегодня основные международные субъекты не имеют четкой и единой стратегии. В связи с возникновением конфликтов в других районах Косово исчезло из политической повестки дня. Новая стратегия, безусловно, не будет означать, что насилие будет поощряться. Необходимо приложить усилия к тому, чтобы придать новые силы международному сообществу и восстановить доверие населения, продемонстрировав, что мы понимаем испытываемое им чувство разочарования и уязвимости положения и что мы в состоянии принять ответные меры.

14. Вывод настоящего доклада заключается в том, что проблема, связанная с неудовлетворенными чаяниями и амбициями, не может быть решена на основе политики, не имеющей четкой политической перспективы. Политическая стабильность и экономическое процветание будут зависеть от эффективного функционирования косовских институтов. Однако следует отметить, что эффективное функционирование институтов зависит от наличия глубокого чувства ответственности на местах. Добиться этого невозможно, если соответствующие субъекты не знают, за что они отвечают и что они должны регулировать. Часто подчеркивается необходимость выработки реальной стратегии ухода. Однако успех будет зависеть не только от способности сформулировать стратегию, но и от готовности всего международного сообщества последовательно двигаться в избранном направлении. Необходимо приложить серьезные усилия, с тем чтобы объединить ключевые компоненты. С этой целью необходимо создать международный консультативный механизм для Косово высокого уровня с привлечением ключевых стран и организаций.

III. Комплексная стратегия: решение первоочередных задач в целях управления переходным периодом и подготовки к будущему статусу

15. В рамках новой стратегии следует:

- удовлетворять насущные потребности, связанные с обеспечением безопасности и судебным преследованием, а также такими аспектами, как реконструкция, возвращение и децентрализация;
- разработать более динамичную политику в области стандартов с достижимыми приоритетными целями, отражающими наиболее насущные по-

требности, в том числе потребности, связанные с процессом определения будущего статуса;

- согласовать вопрос о дальнейшей и заметной передаче полномочий и компетенции косовским властям;
- продемонстрировать решимость применить санкции против косовских властей за злоупотребление властью и служебным положением;
- разработать комплексную политику создания потенциала в целях содействия расширению возможностей управления в Косово;
- реформировать структуры международного присутствия в Косово;
- подготовиться к обсуждению вопроса о будущем статусе.

Большинство из указанных элементов необходимо будет рассматривать и осуществлять параллельно, в результате чего эта задача еще более усложнится. Нам необходима стратегия, в рамках которой каждый предпринимаемый шаг должен быть разработан таким образом, чтобы он вписывался в концепцию, лежащую в основе этой стратегии. В противном случае мы ничего не достигнем, а получим вместо этого внутреннее чувство разочарования и разброд на международном уровне. Такая стратегия будет включать в себя четыре этапа нашей работы: a) ответные меры в связи с насущными проблемами, вызванными мартовскими событиями; b) управление в переходный период до решения вопроса о будущем статусе; c) подготовка к определению будущего статуса и переговоры по этому вопросу; и d) на самом заключительном этапе надзор, контроль и помощь в обеспечении политического урегулирования вопроса о будущем статусе.

Первоочередные задачи: вопрос восстановления доверия

16. После имевшего место в марте насилия необходимо решить ряд первоочередных задач: международное сообщество заявило о своей решимости улучшить положение в плане безопасности, преследовать в судебном порядке лиц, ответственных за совершение актов насилия, и обеспечить восстановление поврежденной собственности. Приоритетными задачами являются возвращение лиц, которые были вынуждены покинуть свои дома, и возобновление участия сербского руководства в политическом процессе. Невыполнение этой задачи может иметь серьезные последствия для будущего. Успешное ее выполнение обеспечит новую поддержку международному сообществу и может стать фактором, сдерживающим будущее насилие. Выполнение указанных первоочередных задач явится первым шагом в рамках новой комплексной стратегии и окажет решительное воздействие на нашу способность уверенно перейти к следующим этапам. В этой области наметились позитивные сдвиги. Однако вероятнее всего эти сдвиги происходят во многом в результате международного давления. Поэтому дальнейшее оказание этого давления будет иметь жизненно важное значение.

Безопасность

17. Значительные усилия были приложены в области обеспечения безопасности. СДК приступили к процессу повышения качества своей работы, отложив

при этом запланированную реорганизацию своих сил на более поздний срок. Самыми важными в этом отношении являются усилия СДК, направленные на повышение гибкости их сил и укрепление их потенциала по осуществлению операций по пресечению массовых беспорядков. Кроме того, СДК стали вновь обеспечивать защиту религиозных святынь и объектов культурного назначения, а также учредили подвижные группы наблюдения для поддержания более тесных контактов с населением. Были установлены более тесные связи и координация между полицией Миссии Организации Объединенных Наций по делам Временной администрации в Косово (МООНК) и СДК, а также улучшился сбор разведывательной информации. СДК и МООНК, включая Косовскую полицейскую службу (КПС), также осуществляют совместные мероприятия. Однако необходимо продолжать упорядочивать усилия по обеспечению безопасности на международном уровне.

18. Была учреждена Консультативная группа по вопросам безопасности, которая в случае активного участия в ее работе всех заинтересованных сторон может стать полезным механизмом. Отказавшись от участия в ее первых заседаниях, косовские сербы присоединились сейчас к ее работе. Необходимо поощрять дальнейшее укрепление этого механизма. Как уже было отмечено выше, основные руководители косовских албанцев заявляют сегодня о своей более глубокой приверженности обеспечению безопасности сербов и других меньшинств. Международное сообщество должно приложить максимум усилий для того, чтобы сохранить эту приверженность.

19. Существует настоятельная необходимость в подготовке и снаряжении КПС для проведения операций по подавлению гражданских беспорядков. Вот уже почти три года существуют планы профессиональной подготовки ограниченного контингента КПС. Кроме того, для этой цели было обещано предоставить снаряжение. Однако, как представляется, разногласия по поводу приоритетов привели к тому, что создание и подготовка таких подразделений отложены на более поздний срок. Многоэтнические и должным образом подготовленные КПС смогут эффективнее бороться с массовыми беспорядками и вести борьбу с проявлениями насилия, чем сотрудники международной полиции. Поэтому необходимо в неотложном порядке рассмотреть вопрос о профессиональной подготовке и снаряжении таких групп.

Судебное преследование лиц, несущих ответственность

20. После актов насилия в марте МООНК взяла на себя обязательство привлечь к судебной ответственности виновных. Полномочия и способность Миссии сдерживать вспышки насилия в будущем и содействовать возвращению будут зависеть от ее возможности выполнить это обязательство. Сразу же после совершения актов насилия было арестовано более 260 человек. По состоянию на середину июля на рассмотрении местного судебного органа находилось более 260 дел; 80 человек были осуждены за мелкие правонарушения. Международные следователи изучают наиболее важные дела. Было вынесено пять обвинительных актов, а остальные дела находятся на стадии судебного разбирательства. Вместе с тем руководители косовских сербов утверждают, что СДК и МООНК известны лица, являвшиеся основными подстрекателями и организаторами, однако они не готовы преследовать их в судебном порядке. Они считают это проявлением слабости и неспособности международного сообщества покончить с атмосферой безнаказанности.

Реконструкция

21. Временные институты самоуправления отвечают за возмещение ущерба, причиняемого в результате мартовской вспышки насилия. Этот процесс начался с задержкой, обусловленной политическими, а также практическими причинами, при этом отмечалась недостаточная приверженность, особенно на местном уровне. В настоящее время финансовые ресурсы, хотя и незначительные, выделены, организационные проблемы решаются, а темпы восстановления ускорились. Однако установленные сроки вряд ли будут соблюдены. Восстановление религиозных святынь и объектов культурного назначения еще не началось: для этого необходимо изыскать достаточный объем финансовых средств. Несвоевременное завершение восстановления может помешать возвращению населения в 2004 году, а также явиться препятствием для усилий, направленных на оказание поддержки косовским сербам и содействию их участию в выборах.

22. В последнее время можно наблюдать постепенное изменение отношения к восстановлению и возвращению в общине косовских албанцев. Руководители косовских албанцев посещают районы Косово совместно с МООНК и другими международными должностными лицами и дают разъяснения о необходимости содействия возвращению. Хотя ответственность за восстановление лежит на временных институтах самоуправления, доверие к международном сообществу зависит от его способности обеспечить осуществление принятых решений.

Децентрализация

23. Мартовские вспышки насилия продемонстрировали постоянную необходимость предоставления сербскому меньшинству бóльших полномочий в отношении местного управления в районах с большей концентрацией сербского населения. Необходимо создать политические и институциональные рамки, направленные на гарантирование их постоянного присутствия в Косово. Кроме того, процесс децентрализации тесным образом связан с процессом возвращения. Как представляется, руководители косовских албанцев понимают важное значение, придаваемое этой работе международным сообществом и сербскими руководителями. В настоящее время они приветствуют децентрализацию, если только она не является ширмой для раздела территории. Пока еще слишком рано судить о том, имеется ли твердая приверженность этому процессу со стороны косовских албанцев, а также косовских сербов. Однако следует приветствовать и реализовать недавно внесенное обеими сторонами предложение об учреждении министерства, в ведение которого входят общинные вопросы и вопросы прав человека и возвращения.

24. Процесс децентрализации будет завершен нескоро. Однако необходимо, чтобы в самое ближайшее время этот процесс принес позитивные результаты, в том числе в рамках экспериментальных проектов. В этой связи процесс необходимо разбить на этапы с конкретными результатами в конце каждого этапа, продемонстрировав при этом приверженность косовских албанцев, а также серьезность намерений международного сообщества в том, что касается решения проблем косовских сербов. Для того чтобы стать успешной, децентрализация должна восприниматься как процесс, инициированный в Косово при поддержке косовских сербов и косовских албанцев, а также Белграда.

25. Кроме того, в этой связи необходимо рассмотреть участие муниципалитетов и их обязанности в отношении поддержания правопорядка. Нельзя допустить создания моноэтнических полицейских сил. Однако муниципальные полицейские силы — это должным образом разработанная концепция, и они могут внести ценный вклад в предоставление гарантий и обеспечение доверия, чего добивается сербская община.

26. В рамках обсуждений вопроса о децентрализации необходимо также рассмотреть вопрос о параллельных структурах. Учитывая жалобы косовских албанцев относительно таких структур, необходимо добиться того, чтобы они продемонстрировали бóльшую готовность оказывать соответствующие услуги меньшинствам, прежде всего в сфере здравоохранения и образования, при этом МООНК должна быть готова вводить санкции в случае неоказания таких услуг. Назначение на должности заместителей министров представителей меньшинств и создание механизмов «обеспечения жизненно важных интересов» на различных уровнях управления предоставят меньшинствам дополнительные возможности и будут способствовать их участию в законных временных институтах самоуправления, что уменьшит потребность в создании параллельных институтов. И наконец, политика широкой децентрализации должна предусматривать механизмы обеспечения защиты культурных, языковых, религиозных и других аналогичных прав меньшинств на всей территории Косово. Следует рассмотреть вопрос о создании Скупщины, имеющей конкретный мандат в этих областях, с учетом объема имеющихся финансовых ресурсов. Такие механизмы имеются в ряде стран. Несомненно, это никоим образом не означает раздел по географическому признаку, а, наоборот, будет способствовать интеграции меньшинств в более широкие косовские рамки. В заключение следует отметить, что это будет способствовать удовлетворению потребностей, которые в настоящее время удовлетворяются параллельными структурами.

Управление переходным периодом

27. Помимо этих насущных потребностей, связанных с урегулированием проблем сербов, международное сообщество столкнется с сильным давлением со стороны косовских албанцев. В рамках кампании по подготовке к проведению выборов 23 октября основной темой всех партий косовских албанцев будет дальнейшая передача компетенции и полномочий, результатом чего станет обретение независимости. После выборов будет проведена подготовка к обзору стандартов в середине 2005 года. Однако косовские албанцы рассматривают эту дату с совершенно иной точки зрения: для них это не обзор стандартов, а начало дискуссий о будущем статусе Косово.

Выход за рамки политики «сначала стандарты, затем статус»

28. Растет признание того, что подход, основанный на принципе «сначала стандарты, затем статус», в его нынешней форме неприемлем. Его следует заменить более широкой политикой, предусматривающей, что соблюдение стандартов позволит Косово плавно перейти из нынешнего состояния — через дискуссию о будущем статусе — к более широкому процессу региональной и европейской интеграции. Учитывая нынешнюю ситуацию в Косово, мы больше не можем игнорировать более широкий контекст и бесконечно откладывать рассмотрение наиболее сложных вопросов до неопределенного момента в бу-

дущем. Сохранение нынешнего подхода расширит разрыв между нашей политикой и настроениями, сформировавшимися в обществе, в котором мы осуществляем нашу деятельность.

29. Политика «сначала стандарты, затем статус» отчасти была разработана в качестве механизма управления в переходный период до того момента, пока международное сообщество не будет готово приступить к решению вопроса о будущем статусе. Косовские албанцы, равно как и косовские сербы, считают, что эти стандарты являются слишком завышенными и невыполнимыми в краткосрочном плане, и поэтому не верят в искренность политики международного сообщества «сначала стандарты, затем статус». Международное сообщество публично повторяет эту мантру, но звучит не очень убедительно.

30. Принятый в марте 2004 года План осуществления косовских стандартов является полезным обзорным документом, в котором изложены необходимые условия для превращения Косово в более современное демократическое общество. Однако степень детализации и амбициозность этого плана указывают на то, что нельзя брать на веру тезис о том, что его осуществление является одним из предварительных условий начала переговоров о статусе. Следует вновь отметить, что выполнение целей Плана осуществления будет долгосрочным мероприятием, которое выйдет за рамки вопроса о статусе и станет частью дальнейшего процесса, приближающего Косово к европейским стандартам и интеграции в евроатлантические структуры.

31. Однако для решения вопроса о будущем статусе Косово должно добиться прогресса в ключевых областях. Основной упор в политике, в основе которой лежат стандарты, должен делаться на комплексе приоритетов, отражающих самые острые потребности. Для содействия обеспечению краткосрочного прогресса эти приоритетные цели должны быть реалистичными и достижимыми, а также очевидными, и это приведет к достижению конкретных результатов на местах и улучшению отношений между большинством населения и меньшинствами. После мартовских событий основной упор в ближайшее время, несомненно, должен делаться на таких вопросах, как возвращение и реконструкция, децентрализация/местное управление, безопасность и стандарты, что непосредственно содействует достижению приоритетных целей. Эти области будут иметь жизненно важное значение в наших усилиях, направленных на обеспечение того, чтобы сербы вновь вернулись в свои дома, а их руководители вновь стали участвовать в политическом процессе. Создание условий для меньшинств и политических механизмов для обеспечения достойной жизни в Косово позволит нам уверенно двигаться вперед в направлении дальнейшей передачи полномочий и укрепления у местных субъектов чувства ответственности. Политика, основывающаяся на приоритетах, позволит нам также послать руководителям косовских албанцев более четкий и убедительный сигнал в отношении того, что в дальнейшем от них ожидается. Мы укрепим доверие и будем эффективней действовать на местах.

32. Если мы не определим приоритеты, то вполне возможно, что мы не сможем вновь завладеть инициативой. В таком случае может получится так, что переговоры о будущем статусе начнутся, когда еще не будут предприняты все усилия для выполнения основных условий, необходимых для их проведения.

Передача полномочий

33. Лидеры косовских албанцев единодушно требуют продолжить передачу полномочий временным институтам самоуправления. Действительно, этот процесс уже находится на продвинутом этапе; в тех областях, которые связаны с незарезервированными полномочиями, почти все полномочия были переданы. То, к чему в настоящее время политики из числа косовских албанцев все упорнее стремятся, это передача зарезервированных полномочий временным институтам самоуправления в соответствии с главой 8 Конституционных рамок для временного самоуправления в Косово. Необходимо соблюдать положения резолюции 1244 (1999) и главы 8 Конституционных рамок, при этом настало время еще больше расширить полномочия и сферу ответственности временных институтов самоуправления. Наши требования к косовским лидерам и населению края взять на себя ответственность за создание стабильного и многоэтнического общества достигнут цели только при условии, что они будут сочетаться с повышением ответственности общества за этот процесс. Таким образом, следует разработать план, основанный на следующем принципе: полномочия и компетенция, которые не являются неотъемлемыми атрибутами суверенитета, могли бы постепенно передаваться с учетом гарантий их должного осуществления, если они еще не были переданы; что касается полномочий и компетенции, которые не являются атрибутами суверенитета, но, с учетом обстоятельств, были отнесены к кругу ведения Специального представителя Генерального секретаря, то можно было бы ввести концепцию «общих полномочий и компетенции»; и пока резолюция 1244 (1999) является правовой основой для Косово, полномочия и компетенция, являющиеся очевидными атрибутами суверенитета, должны по-прежнему относится исключительно к сфере полномочий Специального представителя Генерального секретаря, но при этом должен осуществляться важный процесс консультаций, сотрудничества и координации между Специальным представителем и временными органами самоуправления.

34. Другими словами, МООНК следует ускорить и расширить процесс привлечения жителей Косово к выполнению исполнительных и вспомогательных функций в зарезервированных областях при сохранении при этом полномочий на принятие решений, как это уже было сделано в рамках таможенной службы МООНК и Косовской полицейской службы. Кроме того, МООНК следует продолжить работу по созданию механизмов консультаций с временными институтами самоуправления по зарезервированным областям, где возможности для «косоваризации» ограничены или отсутствуют. Такое расширение местного участия в деятельности в зарезервированных областях также позволило бы временным институтам самоуправления накопить соответствующий опыт, который в конечном итоге должен быть передан МООНК в результате обсуждений вопроса о будущем статусе.

35. Несмотря на широко распространенное мнение, что все незарезервированные полномочия были переданы временным институтам самоуправления, следует продолжать изучать возможность дальнейшей передачи таких полномочий в сферах экономики и управления общественной собственностью и в других секторах. Это, в частности, относится к вопросам энергетики. Следует создать отдельное министерство энергетики.

36. Создание министерства, отвечающего за общинные вопросы, права человека и возвращение беженцев, как это было предложено в совместной деклара-

ции от 14 июля, способствовало бы расширению возможностей для решения вопросов, касающихся проблем общин, что могло бы включать те вопросы, которые связаны с местными органами управления, и продемонстрировало бы приверженность всех сторон концепции децентрализации. Это предложение следует приветствовать и быстро воплотить в жизнь.

37. Что касается сферы правосудия, то в настоящее время осуществляется процесс передачи ответственности за эту сферу Косово. Будут сделаны определенные исключения, связанные с преступлениями, имеющими особое значение, такими, как преступления на межэтнической почве и преступления, имеющие отношение к организованной преступной деятельности, экстремизму и терроризму. Следует создать министерство юстиции, которое взяло бы на себя ответственность за эти области с учетом вышеупомянутых исключений.

38. Функционально Косовская полицейская служба будет являться частью МООНК, а не временных институтов самоуправления. Поскольку безопасная обстановка должна обеспечиваться собственными силами, следует вместе с тем разработать переходную стратегию применительно к вопросам безопасности местного характера, сохраняя при этом международный надзор в областях, имеющих особое значение. На сегодняшний день отмечается заметное отсутствие планомерности в осуществляемом МООНК контроле за деятельностью КПС. Руководство КПС, как правило, имеет высокую квалификацию, а персонал хорошо подготовлен. Следует изыскать пути осуществления КПС большего контроля за деятельностью в рамках регулярных операций.

Санкции и вмешательство

39. Передача полномочий и компетенции на основании Конституционных рамок не освободит Специального представителя Генерального секретаря от его общих полномочий и ответственности за надлежащее осуществление таких полномочий и компетенции в соответствии с резолюцией 1244 (1999). Эта ответственность подразумевает, что он должен быть не только способен осуществлять контроль и надзор, но и обладать полномочиями на вмешательство и наложение санкций на любой местный институт. Таким образом, Специальный представитель должен демонстрировать готовность делать это. МООНК должна также иметь возможность следить за деятельностью временных институтов самоуправления.

40. В ряде случаев Специальный представитель вмешивался в законодательный процесс, осуществляемый временными институтами самоуправления. Он отказался издавать законы, которые, как он полагал, нарушают положения резолюции 1244 (1999) и Конституционных рамок, и отменил решения Скупщины, которые, по его мнению, выходили за рамки ее компетенции. Полномочия на вмешательство также использовались при вынесении решений об отмене постановлений муниципалитетов.

41. Тем не менее общее количество и масштабы таких вмешательств весьма незначительны, и отмечается разительное отличие в практике, применяемой различными специальными представителями и высокими представителями в Боснии и Герцеговине. В наших разговорах лидеры косовских сербов и косовских албанцев упоминали об осторожном подходе, который предпочитали применять все специальные представители Генерального секретаря в Косово. Они указали на тот факт, что более жесткая политика в Косово никогда не при-

менялась, хотя именно в этом районе проведение такой политики ожидается и пользуется уважением. Дальнейшая передача полномочий должна сопровождаться большей готовностью использовать санкции и осуществлять вмешательство, с тем чтобы аннулировать решения, отменять политику и смещать персонал. В качестве руководства для нового Специального представителя Генерального секретаря следует в срочном порядке разработать перечень возможных мер вмешательства и санкций, включая финансовые санкции, аннулирование решений, отмену политики и смещение персонала.

Создание потенциала

42. Более активный процесс передачи полномочий и более жесткая политика вмешательства должны сопровождаться более амбициозной и систематичной политикой создания потенциала. Согласно общей оценке, временные институты самоуправления неэффективны и не имеют опыта. Наряду с повышением ответственности необходимо делиться с временными институтами самоуправления соответствующими знаниями и опытом. Для создания такого потенциала была проделана большая работа. Наиболее ярким примером является создание училища Косовской полицейской службы. Эта работа представляла собой осуществлявшийся на систематической основе и постоянно развивавшийся проект, позволивший создать в Косово прекрасно подготовленную многоэтническую полицейскую службу. Вместе с тем в ряде других областей продолжают отмечаться весьма существенные недостатки. Усилия по созданию потенциала, предпринимавшиеся рядом субъектов, как правило, носили спорадический характер и осуществлялись несогласованно и в течение ограниченного периода времени. В таких условиях их воздействие непременно будет ограниченным. В ходе переговоров с лидерами косовских албанцев эти лидеры призвали к применению более систематического подхода и обеспечению того, чтобы уровень квалификации участников этого процесса отвечал потребностям на местах. К Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) можно было бы обратиться с просьбой определить области, в которых необходимо создать потенциал и разработать более систематический план действий для удовлетворения существующих потребностей.

Экономика

43. Перспективы экономического развития в Косово мрачны. Экономика в крае никогда не была основана на самообеспечении, и как наиболее бедной части бывшей Югославии ему выделялись огромные субсидии. Главной причиной широко распространенного разочарования являются нынешний показатель безработицы, составляющий 60–70 процентов, и отсутствие экономических перспектив. Показатель безработицы среди жителей, представляющих меньшинство, в некоторых районах достигает 90 процентов. Косово более не может полагаться на международную помощь и денежные переводы и нуждается в прямых инвестициях.

44. Хотя, согласно широко распространенному мнению, главным направлением экономической политики МООНК является приватизация, она все же представляет собой лишь элемент экономического развития и, разумеется, не является панацеей. Она не повлечет за собой позитивных изменений в краткосрочном плане, а среднесрочные перспективы зависят от ряда других факторов, таких, как уверенность инвесторов. Ключевым руководителям косовских албан-

цев это хорошо известно. Вместе с тем приватизация превратилась в символический процесс, указывающий на невыполнение МООНК своих обещаний. Процесс приватизации должен без проволочек эффективно продвигаться вперед.

45. Решение вопроса о будущем статусе изменит экономические перспективы и создаст возможности для осуществления более широкомасштабной стратегии экономического развития. Вместе с тем перспективы в отношении инвестиций, производства и занятости в течение длительного периода времени будут оставаться призрачными. Уделяя пристальное внимание европейской перспективе, Косово и соседним с этим краем государствам необходимо оказывать помощь в развитии региональной перспективы в целях содействия росту. Многие из их наиболее перспективных партнеров будут найдены в их собственном регионе. Следовательно, любая политическая и экономическая стратегия должна быть направлена на содействие региональному сотрудничеству, развитию и торговле. Определение будущего статуса Косово не должно привести к появлению новых разделительных линий на карте региона, а должно использоваться в качестве возможности стимулировать трансграничное сотрудничество и торговлю. Европейскому союзу (ЕС) надлежит сыграть главную роль в разработке такой региональной экономической стратегии, ориентированной на Европу.

IV. Главный вызов: определение будущего статуса

46. В Косово будет усиливаться давление с целью поднять вопрос о будущем статусе. В связи с этим международное сообщество будет вынуждено подключиться к обсуждению вопроса о сроках проведения переговоров о статусе по крайней мере в середине 2005 года, если не ранее. Вопрос о сроках должен рассматриваться по меньшей мере под тремя углами зрения: каковы наиболее подходящие сроки a) с точки зрения жителей самого Косово; b) с региональной точки зрения; и c) с точки зрения международного сообщества?

47. С точки зрения внутренней ситуации в Косово, чем дольше мы ждем, тем больше будет разочарование жителей Косово, представляющих большинство. Экономическое положение еще больше ухудшится. Отсутствие политической перспективы — ясного будущего — будет ощущаться с еще большей силой, чем в настоящее время. Это также скажется на уязвимости меньшинств. Следовательно, после мартовских событий крайне важно подать пример в том, что касается возвращения беженцев и реконструкции, а также децентрализации. Если сейчас международному сообществу не удастся убедить косовских албанцев в необходимости сделать максимум возможного, для того чтобы дать сербам заверения, в которых они нуждаются, мы можем столкнуться с двумя неприятными возможными вариантами: либо втянуться в обсуждение вопроса о статусе, не создав более стабильных условий для меньшинств, либо отложить обсуждение вопроса о статусе, сталкиваясь с постоянным ростом напряженности в отношениях между большинством и меньшинством. Ни один из этих возможных вариантов не отвечает интересам Косово или международного сообщества.

48. С региональной точки зрения, наиболее важными компонентами, разумеется, являются: бывшая югославская Республика Македония и Сербия и Черногория. На вопрос о том, способна ли бывшая югославская Республика Македо-

ния нести на себе бремя переговоров о статусе, сталкиваясь при этом с такими проблемами, как внутренние волнения и напряженность, всегда было трудно ответить. Ответ, который давался в ходе ряда дискуссий с участием международных представителей, а также политиков из региона, заключался в том, что бывшая югославская Республика Македония достаточно стабильна, чтобы избежать серьезных побочных последствий. Вместе с тем в случае продолжительных переговоров, приводящих к высокой степени напряженности внутри Косово, обстановка в бывшей югославской Республике Македония может также стать напряженной. Эта ситуация, по всей видимости, сохранится и в обозримом будущем.

49. Ситуация в отношении Сербии и Черногории безусловно сложнее. Пока не будут проведены парламентские выборы, что, возможно, произойдет в начале следующего года, извлечь выгоду из обсуждений будущего статуса Косово могут лишь радикальные политики. Эта тема не играла сколько-нибудь заметной роли в недавней кампании по выборам президента после единодушного одобрения парламентом Сербии и Черногории представленного правительством плана децентрализации. Политический климат в Сербии и Черногории после парламентских выборов вряд ли изменится в том смысле, что приступать к обсуждению вопроса о будущем статусе Косово станет проще. Вместе с тем эта ситуация в обозримом будущем сохранится. Тем не менее многие в Белграде могут понимать, что власть над Косово восстановить невозможно и что экономические и политические преимущества решения этой проблемы — в контексте европейской интеграции — могут быть значительными. Затягивание обсуждений вопроса о будущем статусе также ослабит позиции Белграда на этих переговорах.

50. Для региона решение вопроса о будущем статусе Косово стало бы позитивным событием. Оно позволило бы ликвидировать сохраняющуюся важнейшую на сегодняшний день проблему на Балканах и позитивно сказалось бы на политических, а также экономических перспективах региона. Следует учитывать определенные ключевые соображения; продолжительный процесс переговоров мог бы создать нежелательный побочный эффект. Кроме того, решения, предполагающие территориальные изменения в Косово или проведение границ в крае на основе этнических критериев, могли бы повлечь за собой опасные последствия для региона.

51. С точки зрения международного сообщества, обсуждение вопроса о будущем статусе должно осуществляться тогда, когда оно будет располагать силами и средствами, необходимыми для предотвращения возникновения внутренних и внешних проблем и их решения. Ожидание лишь ослабит международное сообщество и усилит испытываемое косовскими албанцами чувство разочарования.

52. В целом, идеального момента для постановки вопроса о будущем статусе, разумеется, не существует. Подходящего момента может и не быть вовсе. До настоящего времени мы все считали, что время для рассмотрения вопроса о будущем статусе еще не пришло. Сейчас постановка этого вопроса в скором будущем представляется в конечном итоге более предпочтительным и, возможно, неизбежным вариантом. Необходимо приступить к осуществлению этого процесса, хотя и проявляя при этом осторожность.

53. Любой шаг, предпринимаемый на местах, должен рассматриваться именно в этом контексте и способствовать облегчению процесса организованно проводимых переговоров о статусе. С тем чтобы обеспечить единство цели и позиций на местах, необходимо проводить регулярные обсуждения с другими ключевыми партнерами в рамках международного сообщества. И наконец, к диалогу по вопросам укрепления доверия должен быть привлечен Белград. Как Белград, так и Приштина должны быть поставлены в известность об экономических и политических выгодах, которые будут извлечены из упорядоченного решения вопроса о будущем статусе.

54. С самого начала процесса Организации Объединенных Наций, а также ее партнерам следует играть активную роль с целью обеспечить, чтобы в течение всего процесса четко учитывались ее интересы в свете той роли, которая была отведена Организации Объединенных Наций в резолюции 1244 (1999). Таким образом, Организации Объединенных Наций следует приступить к подготовительной работе. На начальном этапе Организации Объединенных Наций следует разработать свою собственную позицию, проявляя осмотрительность, выяснить мнения основных столиц и обеспечить учет своей концепции. Организации Объединенных Наций следует также привлечь такие столицы к рассмотрению имеющихся стимулов и сдерживающих факторов, что могло бы быть необходимо и полезно для содействия обеспечению стабильности до, во время и после переговоров о статусе. После этого этапа аналитической работы должны быть проведены более конкретные подготовительные мероприятия на основе согласованных направлений дальнейших действий, а впоследствии должны быть проведены переговоры о будущем статусе в зависимости от решения Совета Безопасности.

V. Конфигурация и участие международного сообщества

Реорганизация Миссии Организации Объединенных Наций по делам Временной администрации в Косово

55. МООНК с 1999 года несомненно внесла существенный и важный вклад в проводимую работу, действуя в сложных условиях. Следует выразить признательность ее персоналу за его работу по осуществлению мандата Совета Безопасности. Вместе с тем, по мере того, как шло время, отсутствие перспективного видения и комплексной стратегии давало о себе знать. В итоге назрела необходимость реорганизации МООНК с учетом ее нынешних и будущих приоритетных задач.

56. Структура МООНК создавалась для того, чтобы обеспечить единство цели, использовать синергический эффект и избежать дублирования посредством объединения усилий соответствующих организаций. Однако вместо этого многокомпонентная структура иногда вызывала чувство разочарования из-за того, что была незаметной (и нещедрой) и позволяла другим участникам «прятаться» за вывеской Организации Объединенных Наций, не разрабатывая собственных стратегий в своих сферах ответственности. В настоящее время в структуре и методах работы МООНК все ожидают изменений, которые срочно необходимы для того, чтобы создать убедительный образ активно действующего в Косово международного сообщества. Местная община, а также основные меж-

дународные субъекты считают МООНК в ее нынешнем виде бюрократической структурой, не способной быстро реагировать и распределять свои ресурсы по приоритетным направлениям деятельности. На широкое обсуждение вопроса о структуре МООНК уходит много сил, и оно отвлекает внимание от основной работы Миссии.

57. Реорганизация МООНК неизбежна, и ее цель — придать работе Миссии новой импульс, свести воедино различные ее компоненты и на более организованной основе сконцентрировать внимание на ключевых приоритетах. Она также позволит МООНК сократить численность персонала, повысить уровень квалификации сотрудников и улучшить методы работы. Вместе с тем полная перестройка на данном этапе была бы контрпродуктивной и привела к углублению внутренних разногласий и давнейшей путанице именно в тот момент, когда нужно сосредоточить усилия на решении насущных вопросов существа. Она также связала бы руки Специальному представителю Генерального секретаря в тот момент, когда необходимы новые жизненные силы и уделение пристального внимания приоритетным областям. Таким образом, процесс реорганизации следует проводить в два этапа: первый предусматривает рационализацию и пересмотр структуры, а второй — подготовку к новому разделению труда, что, разумеется, представляет собой намного более широкомасштабные усилия.

Непосредственная задача: пересмотр и рационализация структуры

58. Этот первый этап позволил бы придать новый импульс работе Миссии и избежать периода продолжительной неопределенности относительно компонентов, мандатов, задач и порядка подчиненности. Также на данном этапе следует избегать обсуждения вопроса о том, должен ли сохраняться компонент ОБСЕ и ЕС или они должны представлять собой отдельные подразделения, хотя такое обсуждение не следует откладывать надолго. Основное внимание осенью текущего года следует уделять более тесной увязке компонентов на основе последовательного и стратегического подхода. Упор следует делать на сведении воедино подразделений и сотрудников, занимающихся смежными вопросами, что позволило бы МООНК действовать оперативно в ключевых приоритетных областях.

59. Особое внимание следует уделять вопросам, связанным с общинными проблемами. Этого можно добиться путем включения соответствующих частей компонента II в Управление по вопросам возвращения и общин, относящееся к Канцелярии Специального представителя, или посредством перевода Управления в компонент II. Преимущество второго возможного варианта заключается в объединении всех соответствующих ресурсов в рамках одной структуры, при этом деятельностью в интересах общин руководил бы первый заместитель Специального представителя Генерального секретаря. Это могло бы повысить эффективность связанной с общинами работы и повысило бы ее значимость как формы выражения того приоритетного внимания, которое уделяется этим видам деятельности. Вместе с тем укрепление деятельности в интересах общин на центральном уровне должно сопровождаться перераспределением ресурсов с их направлением на муниципальный уровень. Отсутствие надлежащего объема ресурсов на этом уровне негативно сказалось на усилиях МООНК.

60. Компонент III (ОБСЕ) и компонент IV (ЕС) пока будут сохранены, возможно с некоторыми изменениями, и они по-прежнему будут входить в структуру МООНК. Следует прояснить вопрос о том, кто несет ответственность за компонент ЕС. Кроме того, ЕС должен стремиться к сведению различных форм своего присутствия в Косово в более внятную и упорядоченную структуру, усиливая тем самым ее воздействие на местах и улучшая координацию деятельности с МООНК. На этой структуре и задачах нескольких компонентов может сказаться создание новых министерств, которое обеспечит возможность для сокращения персонала Миссии. Также следует начать обсуждение обязанностей, выполнение которых в будущем возьмут на себя региональные организации, с тем чтобы обеспечить достаточно времени для подготовки.

61. Налицо острая необходимость взаимодействия между различными компонентами МООНК. Таким образом, усилия в области рационализации работы должны быть направлены на внутреннюю координацию, особенно между компонентами, и сотрудничество. Политику необходимо разрабатывать с учетом более широкого общего контекста, что предусматривает совместное определение приоритетов на основе общей стратегии. Несмотря на регулярно проводимые совещания, совместная деятельность компонентов в области стратегического и оперативного планирования осуществляется неэффективно. Это приводит к дублированию усилий и отсутствию общих ориентиров. Отсутствие единой для всей МООНК стратегии и то обстоятельство, что приоритеты не устанавливаются на основе согласования усилий между компонентами, приводят к узкости мышления, что негативно сказывается на прогрессе. У каждого компонента, разумеется, свои институциональные «корни», подходы и графики работы. Однако необходимо более четко координировать их стратегические приоритеты, оперативное планирование и деятельность на местах. Полезным средством в этой связи мог бы являться механизм координации политики высокого уровня на базе сил и средств всей МООНК. Кроме того, все должны признать, что Специальный представитель Генерального секретаря является лицом, определяющим направление работы на местах, и рассматривать его в качестве такового.

62. Необходимо также предпринять серьезные усилия в целях найма и распределения нужных специалистов для выполнения приоритетных функций. Использование неопытных или неквалифицированных сотрудников часто приводит к неудовлетворительным результатам и утрате темпов. Миссии, достигающие «зрелого возраста», часто оставляют без внимания, необходимого для найма персонала, который способен решать возникающие или новые задачи. Этого допускать нельзя.

63. В рамках усилий по реорганизации в более краткосрочном плане МООНК следует установить более тесные связи с другими учреждениями Организации Объединенных Наций. Это относится к Программе развития Организации Объединенных Наций, Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Следует избегать маргинализации и бороться с ней. С организациями системы Организации Объединенных Наций следует обсуждать вопрос о новых механизмах, с тем чтобы они брались за решение тех задач, применительно к которым у них есть относительное преимущество.

Взгляд в будущее: новое разделение труда

64. Второй этап, предусматривающий более широкий процесс реорганизации, будет проведен в 2005 году, и его необходимо хорошо подготовить посредством привлечения к этой работе ряда стран и организаций. С учетом вероятного приближения обзора в середине года и переговоров о будущем статусе международному сообществу необходимо будет подготовиться к новой ситуации, когда ему придется решать другой комплекс задач. По мере приближения к дате истечения мандата, предусмотренного в резолюции 1244 (1999), Организация Объединенных Наций будет постепенно сокращать свое присутствие и масштабы своих операций на каком-то этапе передаст в конечном счете свои полномочия новым постоянным институтам, созданным в рамках политического урегулирования. Оставшиеся полномочия должны взять на себя региональные организации. С этой целью ЕС будет необходимо существенно укрепить и расширить свое присутствие. ОБСЕ и НАТО должны будут привести свое присутствие в соответствие с новыми политическими реалиями. Это, разумеется, приведет к ликвидации структуры, основанной на функционировании различных компонентов.

65. По истечении предусмотренного в резолюции 1244 (1999) мандата Косово, вероятно, будет управляться из Приштины, при этом ЕС возьмет на себя международную руководящую роль. Следует поощрять создание в Приштине канцелярии Высокого представителя. С учетом этого ЕС следует приступить сейчас к разработке собственной стратегии в отношении Косово. С политической точки зрения, ЕС будет самой влиятельной структурой как для Приштины, так и для Белграда. ЕС должен использовать свое влияние для обеспечения того, чтобы косовские албанцы обязались уважать присутствие, участие и самобытность меньшинств и способствовать этому; породить надежду, разработав стратегию экономического развития; и разработать стимулы и антистимулы в отношении переговоров о будущем статусе и последующего периода. Разработка таких стимулов и антистимулов имела бы важное значение и для Белграда.

66. ОБСЕ должна продолжать и, следует надеяться, расширять во взаимодействии с Советом Европы и другими соответствующими организациями свои усилия в области создания потенциала. Будет необходимо сохранять международную роль в таких областях, как поддержание правопорядка и юстиция, в первую очередь за счет выполнения функции наблюдения. Как ЕС, так и ОБСЕ имеют опыт в этих областях, и им следует взять на себя ответственность за эту деятельность. Следует приступить к обсуждению вопроса о передаче выполняемых Организацией Объединенных Наций полицейских функций, с тем чтобы осуществить такую передачу в 2005 году.

67. СДК должны будут сохранить присутствие, необходимое для обеспечения безопасной обстановки. Согласно широко распространенному мнению, после выборов в октябре НАТО могла бы осуществить реорганизацию и сократить свой персонал. Вместе с тем предстоящий сложнейший период не связан с выборами или формированием нового правительства. Наиболее серьезная опасность волнений возникнет скорее тогда, когда будет поставлен вопрос о будущем статусе. Поэтому важно, чтобы на этом этапе НАТО сохраняла свои силы на адекватном уровне в целях сдерживания возможного насилия и принятия ответных мер. В случае преждевременного сокращения персонала возрастет

опасность применения насилия, что поставит упорядоченное осуществление процесса под серьезную угрозу.

Международное сообщество в целом

68. Наконец, сейчас, когда мы подходим к решающим этапам и эндшпилю в Косово, важное значение будет иметь постоянная и твердая поддержка Совета Безопасности и Контактной группы. Нынешний акцент в работе Контактной группы должен сохраниться в поддержку усилий на местах. Без этого нельзя будет обеспечивать выполнение политиками их обязательств и упорядоченность и устойчивость процесса.

69. Поэтому необходимо наладить более тесный диалог между всеми действующими в Косово международными субъектами, с тем чтобы обеспечить разработку, принятие и осуществление нового стратегического подхода. Это потребует внимания со стороны инстанций высокого уровня и выделения специальных ресурсов. МООНК не сможет мобилизовать силы, обеспечить доверие к себе и изыскать ресурсы, необходимые для выполнения возложенных на нее обязанностей, без твердой и единодушной поддержки со стороны всего международного сообщества. Каждому субъекту международного сообщества будет отведена чрезвычайно важная роль. Цена интереса, проявляемого время от времени, будет высокой, а за распыление ресурсов придется платить еще дороже. Поэтому для того чтобы у международного сообщества были единство цели и запас прочности, необходимы более согласованные и скоординированные усилия. Для этого следует создать механизм, который обеспечивал бы регулярные контакты на высоком уровне между всеми заинтересованными субъектами в ключевых странах и организациях.

Сроки

70. Что касается сроков, то в предварительном порядке можно отметить, что всеобъемлющий обзор фактически уже намечен на середину 2005 года. Для сохранения динамики, оценки прогресса в работе по достижению первоочередных стандартов и внесения коррективов в последующую работу под руководством Специального представителя Генерального секретаря можно провести три промежуточных обзора на основе новой стратегии, которые предшествовали бы проведению более всеобъемлющего обзора в середине 2005 года. Первый из них можно было бы провести как можно скорее после прибытия нового Специального представителя Генерального секретаря (задолго до выборов), что позволило бы ему с самого начала оказывать непосредственное влияние на процесс. Последующие обзоры можно было бы провести в январе 2005 года — для оценки деятельности нового правительства — и в апреле 2005 года — для оценки ситуации и стимулирования дальнейшего прогресса в преддверии обзора в середине 2005 года. Чрезвычайно важное значение будут иметь всемерное участие Контактной группы в этом процессе и поддержка с ее стороны. Специальный представитель Генерального секретаря сообщит о своих выводах Генеральному секретарю, который представит свои заключения на рассмотрение Совета Безопасности. Параллельно с этим Организация Объединенных Наций осенью этого года начала бы на конфиденциальной основе обмен мнениями на высоком уровне по политическим вопросам, касающимся новой всеобъемлю-

щей стратегии. К середине 2005 года будут также подготовлены для осуществления планы более фундаментальной реорганизации деятельности международного сообщества. Если же переговоры о будущем статусе начнутся во второй половине 2005 года, то Организации Объединенных Наций следует работать в направлении передачи своих полномочий и свертывания своей нынешней миссии.

Брюссель, 15 июля 2004 года

Круг ведения группы по оценке политической обстановки

Состав. Руководитель группы — посол Кай Эйде (Норвегия); Наннетт Ахмед, Департамент операций по поддержанию мира; Олександр Мацука, Департамент по политическим вопросам; Дафна Шрага, Управление по правовым вопросам; и Петр Иванцов, Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНК).

Цель. Как отмечено в докладе Генерального секретаря по МООНК (S/2004/348) от 30 апреля 2004 года, будет проведен всесторонний обзор политики и практики всех участвующих сторон в рамках оценки последствий вспышки насилия, происшедшей в марте 2004 года, и будут предложены пути продвижения вперед в соответствии с резолюцией 1244 (1999).

Сфера охвата. В свете обязанностей Организации Объединенных Наций в Косово, определенных в резолюции 1244 (1999), включая обеспечение временной администрации для содействия политическому процессу, направленному на определение будущего статуса Косово, и осуществления в конечном счете политического урегулирования группа проведет обзор по следующим позициям:

- общая политическая обстановка в Косово и Белграде;
- нынешняя политика и практика всех субъектов, включая недавние инициативы;
- связи между основными субъектами политического процесса и их роли;
- последствия реализации существующей стратегии;
- другие соответствующие вопросы, касающиеся политического процесса в Косово.

МООНК и отделение Организации Объединенных Наций в Белграде предоставят группе всю соответствующую информацию и документы и обеспечат полный и своевременный доступ к соответствующим лицам и материально-техническую поддержку.

Сроки. Прежде чем отправиться в Косово и Белград, Брюссель, Вену и, при необходимости, столицы других стран, группа встретится с соответствующими должностными лицами Центральных учреждений. В соответствующих случаях будут проводиться консультации с государствами-членами и региональными организациями. Группа должна завершить свои поездки и работу над докладом, по возможности, к концу июня.

Выводы, рекомендации и представление доклада. Группа подготовит всеобъемлющий доклад с анализом нынешней политики и практики, включая общее состояние политического процесса и временной администрации, в соответствии с резолюцией 1244 (1999). Выводы и рекомендации группы будут представлены Генеральному секретарю после консультаций с Департаментом операций по поддержанию мира, Департаментом по политическим вопросам, Управлением по правовым вопросам и МООНК.

9 июня 2004 года

Приложение II

Пути продвижения вперед в Косово

Рекомендации Генерального секретаря

1. Как отмечается в моем докладе Совету Безопасности о Миссии Организации Объединенных Наций по делам Временной администрации в Косово (МООНК) (S/2004/613), после мартовских событий я предложил провести всесторонний обзор политики и практики всех сторон в Косово (Сербия и Черногория) и представить мнения и рекомендации в качестве основы для дальнейшего поиска пути вперед в соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности. Посол Кай Эйде, Норвегия, которому я поручил провести такой обзор, представил мне на рассмотрение свое заключение и рекомендации (см. дополнение к приложению I). В своем прекрасном докладе он изложил всеобъемлющую комплексную стратегию, которая служит для нас основой для перехода от нынешнего состояния к процессу, который позволит определить будущий статус Косово. 6 августа я препроводил экземпляр доклада Председателю Совета Безопасности с просьбой довести его до сведения членов Совета. Я также сообщил, что занимаюсь рассмотрением содержащихся в докладе рекомендаций и что со временем я представлю Совету свои рекомендации после соответствующих консультаций, в том числе с моим Специальным представителем по Косово Сёреном Ессен-Петерсеном.

2. 20 сентября состоялись консультации с основными государствами-членами: членами Контактной группы и другими европейскими странами — членами Совета Безопасности, а также руководством наших партнеров в Косово: Европейского союза, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Организации Североатлантического договора (НАТО). По нашему мнению, эти конструктивные встречи привели к общему пониманию и поддержке комплексной стратегии дальнейших действий в Косово до середины 2005 года и подготовки к процессу определения будущего статуса. Было достигнуто широкое согласие в отношении необходимости сосредоточить усилия на экономике и безопасности, необходимости контактов с Белградом и вовлечения в этот процесс сербского населения Косово и важности процесса, связанного с соблюдением стандартов. Была выражена также широкая поддержка идее субрегионального подхода, который не ограничивался бы исключительно Косово. Мой Специальный представитель провел также консультации со сторонами на местах.

3. Хотел бы подчеркнуть, что все проходящие в Косово процессы должны оставаться в рамках положений резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности. Для того чтобы выйти за рамки нынешней ситуации, мы считаем необходимым выработать всеобъемлющую комплексную стратегию, с которой мы подошли бы к процессу определения будущего статуса на основе решения Совета Безопасности. К этому времени международному сообществу следует быть готовым, а Организация Объединенных Наций возглавит подготовительную работу во взаимодействии с ключевыми государствами-членами и организациями-партнерами.

4. Комплексная стратегия, о которой идет речь, включает несколько основных компонентов: наращивание нынешних усилий по устранению причин и

последствий мартовской вспышки насилия; улучшение диалога на всех уровнях; налаживание более широкого диалога с Белградом; корректировку политики в отношении стандартов; дальнейшую передачу полномочий временным органам самоуправления; улучшение подотчетности временных органов; усиление надзора и расширение вмешательства, по мере необходимости, со стороны МООНК; совершенствование работы по укреплению потенциала временных органов; осуществление более эффективной политики экономического развития с помощью краткосрочных и долгосрочных мер; и реорганизацию МООНК и рационализации ее деятельности. Мой Специальный представитель уже предпринял важные инициативы в рамках осуществления этой комплексной стратегии.

5. Достижение прогресса в соблюдении восьми стандартов по-прежнему составляет основу нашей политики, и этот процесс должен осуществляться динамично и с ориентацией на первоочередные задачи в рамках общей комплексной стратегии, для того чтобы придавать импульс и целенаправленность политическому процессу. Для поступательного развития временных органов им необходимо добиться существенного прогресса в соблюдении стандартов. Должен подчеркнуть важность всех стандартов. Смысл этой новой политики не в том, чтобы принизить значение какого-либо из восьми стандартов, а в том, чтобы сосредоточить усилия на важнейших областях. Необходимо помнить о том, что стандарты важны сами по себе. Соблюдение этих стандартов не только приведет к качественным сдвигам в косовском обществе, но и определит политические перспективы для Косово в Европе. МООНК будет играть ведущую роль в оценке прогресса в соблюдении стандартов — она составляет ежеквартальные технические обзоры, которые обсуждаются с временными органами и представителями Контактной группы на местах. Эти технические обзоры служат основой для оценки политической ситуации, приводимой в моих докладах Совету Безопасности, в которых отражены приоритетные меры, в отношении каждого стандарта, считающиеся необходимыми для обеспечения упорядоченного обсуждения вопроса о будущем статусе, содействия устойчивости окончательного политического урегулирования, поддержки усилий в направлении региональной и европейской интеграции и принятия мер, необходимых для обеспечения безопасности и вовлечения в процесс всех общин Косово. В середине 2005 года можно провести всеобъемлющий обзор, на основе которого Совет Безопасности будет принимать решение о том, следует ли начинать политический процесс определения будущего статуса Косово.

6. Еще одним элементом комплексной стратегии является передача в ведение временных органов тех дополнительных полномочий, которые не являются атрибутами, присущими суверенитету. Необходимо также принимать во внимание зарезервированные полномочия и функции в ключевых областях, имеющих большое значение для осуществления мандата международного гражданского присутствия. В этой связи хотел бы напомнить о том, что в соответствии с резолюцией 1244 (1999) мой Специальный представитель наделен всеми полномочиями, связанными с осуществлением функций и обязанностей международного гражданского присутствия, и несет за него всю полноту ответственности. Эти абсолютные полномочия не подлежат ни делегированию, ни передаче. МООНК провела всесторонний обзор сфер компетенции, находящихся сегодня в ее ведении, и выявила ряд сфер, не затрагивающих суверенитет, которые можно было бы передать в ведение временных органов. МООНК также

выявила области расширенного оперативного участия временных органов в рамках некоторых зарезервированных областей.

7. Эта политика передачи полномочий проводится с полным учетом необходимости усиления подотчетности и ответственности временных органов, которые обязаны обеспечивать основными услугами все общины. Представители временных органов и особенно политические лидеры общины, составляющей большинство населения, обязаны показать, что они будут осуществлять свои полномочия и функции во благо всех жителей Косово. Для этого необходимо, чтобы в работе временных органов активно и полноценно участвовали все общины. Для содействия этому процессу возможности временных органов необходимо расширить. Это потребует более последовательной и масштабной политики создания потенциала; МООНК уже ведет работу в этом направлении.

8. Кроме того, изложенная выше политика передачи полномочий окажется несостоятельной без усиления подотчетности временных органов и жесткой политики надзора, вмешательства и санкций со стороны МООНК. Для этого временные органы должны понять, что передача новых полномочий обязательно влечет за собой усиление надзора и что в этом деле они должны сотрудничать с МООНК. Кроме того, МООНК создает более действенные механизмы надзора и ответных мер, призванные обеспечить полное осуществление положений резолюции 1244 (1999) и соблюдение Конституционных рамок и соответствующих законов.

9. Важное значение имеет успешный исход реформы местных органов управления. Необходимо будет принять активные меры для достижения консенсуса в отношении пути продвижения вперед и начала процесса осуществления. В соответствии с просьбой Совета со временем я представлю рекомендации о новых организационных механизмах для повышения эффективности местных органов управления посредством передачи местным органам управления и общинам в Косово центральных незарезервированных полномочий.

10. Нельзя также упускать из виду тот факт, что, несмотря на определенный прогресс, многое еще предстоит сделать в связи со вспышкой насилия, происшедшей в марте. Необходимо обеспечить планомерную работу по преодолению последствий и устранению причин мартовских событий путем создания институтов для удовлетворения существующих в связи с этим потребностей и активного вовлечения в процесс лидеров и рядовых жителей Косово в интересах создания многоэтнического общества. Принятие в первоочередном порядке мер в рамках стандартов, имеющих отношение к причинам этой вспышки насилия, позволит преодолеть их последствия. Необходимо активизировать нынешние усилия, а именно работу временных органов самоуправления при поддержке МООНК и Сил для Косово (СДК), направленную на обеспечение судебного преследования виновных, улучшение безопасности и восстановление разрушенных домов и культовых объектов. Кроме того, необходимо создать соответствующие условия для безопасного и планомерного возвращения новых перемещенных лиц, а также лиц, покинувших свои дома несколько лет назад. МООНК во взаимодействии с местными партнерами будет добиваться дальнейшего улучшения безопасности и свободы передвижения, которые являются ключевыми факторами, необходимыми для ускорения процесса возвращения в Косово перемещенных лиц.

11. Хотя вопросы безопасности имеют важное значение для всех других видов деятельности в Косово, подъем экономики остается главной задачей. Развитие экономики должно улучшить не только общие социально-экономические условия, но и социальный климат в интересах безопасности и стабильности. Экономическая стратегия на среднесрочную и долгосрочную перспективу должна быть дополнена эффективными краткосрочными мерами. Я призываю Европейский союз срочно разработать и осуществить стратегию экономического развития и придать экономическому развитию Косово региональный вектор.

12. Важно наладить диалог по многим каналам. Необходимо активизировать диалог между общинами в Косово, а также между Белградом и Приштиной. Кроме того, налаживается более активный и всесторонний диалог с Белградом с учетом законных интересов и озабоченностей Белграда. Далее для достижения европейских стандартов настоятельно необходимо расширить участие Косово в региональном диалоге и инициативах.

13. Тем временем проводятся мероприятия по рационализации и реорганизации МООНК в рамках существующей структуры, основанной на функционировании различных компонентов для обеспечения большей согласованности усилий и сосредоточения внимания на ключевых задачах и приоритетах. В этот процесс могут быть вовлечены наши партнеры по МООНК — Европейский союз и ОБСЕ, с передачей им дополнительных сфер компетенции (включая финансовые обязательства) в различных областях круга ведения МООНК и усилением их общей приверженности. Более всестороннюю реорганизацию международного присутствия в целом можно было провести в 2005 году на основе решений Совета Безопасности и его приоритетов на тот момент. Кроме того, я призываю НАТО сохранить присутствие СДК, что необходимо для выполнения их обязанностей по резолюции 1244 (1999), особенно в том, что касается обеспечения безопасной обстановки, в том числе путем предоставления достаточного контингента во время процесса определения будущего статуса и в ходе осуществления в конечном счете политического урегулирования.

14. Наконец, хотел бы подчеркнуть, что залогом успеха нашего общего дела является единая и согласованная поддержка со стороны всего международного сообщества, особенно ключевых государств-членов, например входящих в Совет Безопасности и Контактную группу. Хотя МООНК и наши ключевые международные партнеры играют центральную роль в осуществлении комплексной стратегии, именно население Косово, живущее во всех общинах, и его представители во временных органах и политические лидеры должны добиваться достижения целей, определенных в стратегии применительно к их сферам ответственности, и обеспечивать прогресс в этом деле. Прогресс по всем этим направлениям необходим для успешного и планомерного продвижения любого процесса определения будущего статуса, и только при наличии достаточного прогресса можно будет думать о постепенном переходе к переговорам о будущем статусе Косово.